

4 | CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Aspetos gerais do monitoramento do direito à alimentação

LEGISLAÇÃO

MONITORAMENTO

AVALIAÇÃO

ORÇAMENTOS

ATORES

FORMAÇÃO

o DIREITO

À
ALIMENTAÇÃO



Aspetos gerais do monitoramento do direito à alimentação

O conteúdo deste caderno de trabalho baseia-se nos guias “*Métodos para monitorar o direito à alimentação adequada* (Vol. I e II)” da FAO, elaborados por Maarten Immink, Wenche Barth Eide e Arne Oshaug, e conta com contribuições de outros membros do *International Project on the Right to Food in Development* e da Equipe do Direito à Alimentação da FAO.

A adaptação ao formato “caderno de trabalho” foi realizada por José María Medina Rey e María Teresa de Febrer (PROSALUS, Espanha).

O objetivo dos cadernos dedicados a MONITORAMENTO é fornecer aos responsáveis pelo monitoramento do direito à alimentação as bases conceituais, procedimentais e metodológicas para poder tratar a partir de uma abordagem de direitos humanos os processos de monitoramento ou acompanhamento das políticas, programas e projetos orientados para o direito à alimentação.

As designações empregadas e a apresentação do material neste produto de informação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre a situação jurídica ou estágio de desenvolvimento de qualquer país, território, cidade ou área ou de suas autoridades, ou sobre a delimitação de suas fronteiras. A menção de companhias específicas ou produtos de fabricantes, patenteados ou não, não implica que sejam endossados ou recomendados pela FAO em preferência a outros de natureza similar não mencionados.

As opiniões aqui expressadas são dos autores e não representam necessariamente as opiniões ou políticas da FAO.

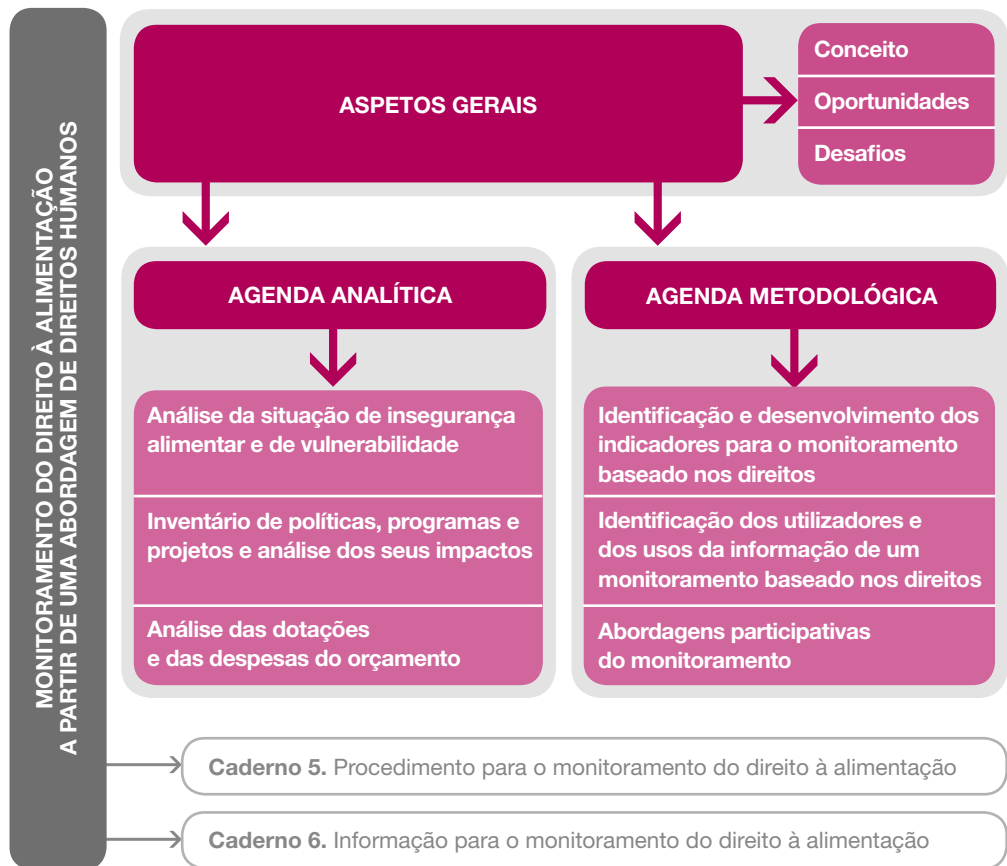
© FAO 2014

A FAO incentiva o uso, reprodução e divulgação do material contido neste produto de informação. Salvo indicação em contrário, o material pode ser copiado, baixado e impresso para estudo, pesquisa e ensino, ou para uso em produtos e serviços não comerciais, desde que se indique a FAO como fonte e detentora dos direitos autorais e não implique o endosso pela FAO das opiniões, produtos ou serviços dos usuários.

Todos os pedidos de tradução e direitos de adaptação, bem como revenda e outros direitos de uso comercial, devem ser feitos através de www.fao.org/contact-us/licence-request ou endereçados a copyright@fao.org.

Os produtos de informação da FAO estão disponíveis no site www.fao.org/publications e podem ser adquiridos através de publications-sales@fao.org.

RESUMO DO CONTEÚDO



O glossário da FAO sobre o direito à alimentação está disponível em:

<http://www.fao.org/righttofood/knowledge-centre/glossary>

1

MONITORAMENTO CONVENCIONAL E MONITORAMENTO COM ABORDAGEM DE DIREITOS HUMANOS

1.1. O QUE É O MONITORAMENTO

O monitoramento é um tema amplo e extenso, sobre o qual se podem encontrar muitas definições na literatura do desenvolvimento:

- é um processo paralelo à execução de políticas, programas e projetos que recolhe, processa e analisa informação para verificar se aqueles se estão a executar dentro dos termos previstos (tempo, custos, eficiência...) e se estão a alcançar os resultados e objetivos estabelecidos; e
- é uma função dinâmica e flexível para facilitar as adaptações e ajustamentos que sejam necessários para melhorar a orientação das ações à realização dos resultados e objetivos.

DEFINIÇÃO DE MONITORAMENTO (BANCO MUNDIAL)

O monitoramento:

- é uma atividade contínua que utiliza informação de forma sistemática;
- mede a realização das metas e objetivos estabelecidos dentro de um período de tempo específico;
- produz comentários sobre os processos e problemas de implementação; e
- acompanha a aquisição e alocação dos recursos, das despesas e da produção e prestação de serviços.

Um processo típico de monitoramento abrange, normalmente, pelo menos os seguintes cinco grupos de atividades:

- organização da informação requerida (incluindo a conceção de indicadores);
- recolha da informação (dados) das fontes primárias e secundárias;
- processamento e transformação/tabulação da informação;
- análise e interpretação da informação; e
- intercâmbio e divulgação da informação (relatórios).

Frequentemente, o monitoramento e a avaliação são mencionados conjuntamente e utilizados indistintamente por se considerarem aproximadas as suas funções e o conjunto das suas atividades. Embora seja possível vê-los como partes complementares de um sistema integrado de produção e divulgação de informação, existem diferenças entre eles, até porque a informação é gerada para diferentes usos.

Enquanto que o monitoramento é um processo contínuo e permanente durante a implementação da atividade (projeto, programa, etc.), a avaliação é realizada em períodos determinados e mais afastados no tempo. O monitoramento é um processo contínuo de análise, observação e sugestões de ajustamentos para garantir que a ação está bem orientada para alcançar o seu objetivo. A avaliação, por sua vez, é realizada num momento específico a fim de tirar conclusões em maior escala sobre o que se observa e obter lições para futuras ações a partir dessa experiência.¹

1.2. MONITORAMENTO A PARTIR DE UMA ABORDAGEM DE DIREITOS HUMANOS

A aplicação da abordagem de direitos humanos ao monitoramento pode ser considerada a partir de duas perspetivas complementares: o monitoramento centrado nos direitos (**o que** é monitorado) e o monitoramento baseado nos direitos (**como** é monitorado).

O **monitoramento centrado nos direitos** implica monitorar se foram aplicados os princípios de direitos humanos na formulação, financiamento e implementação das políticas, programas, projetos e atividades relevantes e se estes tiveram impactos significativos na realização dos direitos. Portanto, inclui:

- o monitoramento dos processos de desenvolvimento e implementação das medidas que devem ter impacto na realização de um direito humano, neste caso, na realização do direito à alimentação adequada;

1 Pode ser consultado o Caderno 7 desta coleção sobre avaliação do direito à alimentação.

- o monitoramento dos resultados alcançados com essas medidas (que podem ser políticas, programas, projetos...) e a sua contribuição para a realização progressiva dos direitos;
- o monitoramento dos impactos finais obtidos em termos de aumento do nível de respeito, proteção e realização dos direitos, nomeadamente do direito à alimentação; e
- o monitoramento das possíveis regressões que eventualmente possam ter ocorrido na realização do direito à alimentação e de outros direitos relacionados.

O **monitoramento baseado** nos direitos implica que o próprio processo de monitoramento se inspira e é coerente com os princípios de direitos humanos, é transparente e participativo, ajuda ao empoderamento dos titulares de direitos e fortalece as capacidades dos titulares de obrigações, dotando ambos os grupos de informações valiosas para uma tomada de decisões orientada para a realização dos direitos. O monitoramento baseado nos direitos deve incluir métodos e abordagens baseadas nos direitos humanos e seus princípios.

CONTRIBUIÇÕES E REQUISITOS DO MONITORAMENTO A PARTIR DE UMA ABORDAGEM DE DIREITOS HUMANOS

- Acompanha a forma como as normas, padrões e princípios estabelecidos pelos tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos se integram nas políticas nacionais e nos programas de desenvolvimento.
- Procura colmatar as lacunas que se verificam entre o que está estabelecido nas normas e o que é feito na realidade.
- Identifica como as políticas públicas, os programas ou outras atividades podem impedir o gozo dos direitos humanos.
- Aumenta a transparência e a prestação de contas por parte dos titulares de obrigações.
- Reforça o conhecimento e a capacidade:
 - dos titulares de direitos para reivindicar e fazer valer os seus direitos; e
 - dos titulares de obrigações para cumprir as suas responsabilidades com vista à realização dos direitos.
- Confere particular atenção aos grupos da população em situação de insegurança alimentar e de vulnerabilidade, bem como às causas subjacentes e estruturais dessa situação.
- Presta atenção à aplicação do princípio da não discriminação ao acompanhar as decisões, ações e comportamentos das instituições políticas, económicas, sociais e culturais no sentido de reforçar a igualdade social e de género.
- Promove a participação da população na formulação de políticas, programas e projetos, bem como no seu próprio processo de monitoramento.

Monitorar o direito à alimentação num país envolve a recolha periódica, a análise, a interpretação e a divulgação das informações pertinentes para avaliar o progresso na realização do direito à alimentação adequada para todos os membros da sociedade, e se isso está a ser conseguido de acordo com os princípios e abordagens de direitos humanos.

COMENTÁRIO GERAL 12 (COMITÉ DE DIREITOS ECONÓMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS)

31. Os Estados Partes devem preparar e manter mecanismos para o monitoramento dos progressos tendentes à realização do direito a uma alimentação adequada para todos, determinar os fatores e as dificuldades que criam obstáculos ao cumprimento das suas obrigações e facilitar a adoção de medidas legislativas e administrativas corretivas, incluindo medidas para a aplicação de obrigações em virtude do primeiro parágrafo do artigo 2 e do artigo 23 do Pacto.

As Diretrizes do direito à alimentação podem ser utilizadas para desenvolver um quadro de monitoramento deste direito.² Uma das diretrizes – concretamente a diretriz 17 – trata especificamente do monitoramento e avaliação do direito à alimentação e da situação de segurança alimentar.

DIRETRIZ 17: MONITORAMENTO, INDICADORES E MARCOS DE REFERÊNCIA

17.1. Os Estados considerarão estabelecer mecanismos para monitorar e avaliar a implementação das presentes diretrizes com vistas à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, conforme a sua capacidade e aproveitando os sistemas de informação existentes e tratando de corrigir a falta de informação.

17.2. Os Estados considerarão a possibilidade de colocar em prática “avaliações de impacto sobre o direito à alimentação” a fim de determinar os impactos dos projetos, programas e políticas nacionais na realização progressiva do direito à alimentação adequada da população em geral e dos grupos vulneráveis em particular, que sirvam como base para a adoção das medidas corretivas necessárias.

17.3. Os Estados talvez desejem, igualmente, elaborar um conjunto de indicadores de processo, de impacto e de resultado, aproveitando os indicadores já em uso e mecanismos de monitoramento como os SICIIV, com vistas a avaliar a implementação da realização progressiva do direito à alimentação adequada. Os Estados talvez desejem estabelecer marcos de referência adequados a serem alcançados no curto, médio e longo prazos, diretamente relacionados ao alcance, no mínimo, dos objetivos de redução da pobreza e da fome, assim como de outros objetivos nacionais e internacionais, incluindo os estabelecidos na Cimeira Mundial da Alimentação e na Cimeira do Milénio.

² A este respeito ver o Caderno 5.

DIRETRIZ 17: MONITORAMENTO, INDICADORES E MARCOS DE REFERÊNCIA

17.4. Neste processo de avaliação, os indicadores de processo poderiam ser determinados ou desenhados de forma a registrarem e refletirem explicitamente o uso de instrumentos de política específicos e a realização de intervenções concretas, cujos resultados deverão ser compatíveis com a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. Esses indicadores permitiriam aos Estados implementarem medidas jurídicas, políticas e administrativas, detetarem as práticas e os resultados discriminatórios e determinarem o grau de participação política e social no processo de realização desse direito.

17.5. Os Estados deveriam, em particular, monitorar a situação de segurança alimentar dos grupos vulneráveis, especialmente as mulheres, as crianças e os idosos, assim como sua situação nutricional, em particular as carências de micronutrientes.

17.6. Neste processo de avaliação, os Estados deveriam certificar-se de que a recolha, a gestão, a análise, a interpretação e a difusão de informação são realizadas com um enfoque participativo.

O desenvolvimento e a implementação de um processo de monitoramento baseado em direitos encontrará oportunidades que o facilitarão e, provavelmente, também dificuldades, limitações e desafios que devem ser superados. Por isso, convém que para cada princípio seja feita uma avaliação da situação na área específica em que se vai desenvolver o monitoramento relativamente às oportunidades e dificuldades específicas, de modo a aproveitar as primeiras da melhor forma possível e a encontrar maneira de superar as segundas.

2.1. POSSÍVEIS OPORTUNIDADES

As oportunidades para implementar um monitoramento baseado nos direitos estão diretamente ligadas aos compromissos dos países para a realização dos direitos económicos, sociais e culturais. Onde existe um verdadeiro compromisso com a realização destes direitos será evidente a necessidade de contar com informações do monitoramento.

Quanto mais profundo é o compromisso para a realização destes direitos, mais claramente é assumida pelas partes a necessidade de contar com as informações do monitoramento.

POSSÍVEIS OPORTUNIDADES PARA O MONITORAMENTO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Reflexo constitucional do direito à alimentação	Abre um espaço político nos países que assim o fizeram, e que pode ser capitalizado para garantir que as disposições constitucionais pertinentes se manifestem na legislação nacional, nas políticas, nas estratégias e nos programas, o que por sua vez exige um monitoramento para verificar se isso está realmente a acontecer.
Processos de democratização	Permitem uma participação mais efetiva dos titulares de direitos e dos titulares de obrigações nos diálogos sobre as políticas e na formulação e monitoramento de programas, podendo cada grupo determinar as suas necessidades de informação.
Compromissos em matéria de segurança alimentar	A vigilância do direito à alimentação adequada pode ser incluída mais facilmente quando o monitoramento da segurança alimentar e das metas e objetivos de redução da pobreza está previsto como parte da implementação das políticas ou das estratégias.
Esforços de transversalização de género e direitos humanos	Fornecem uma experiência rica e criam oportunidades para a aprendizagem, já que constituem exemplos relevantes dos quais se podem obter lições para promover o direito à alimentação adequada que reforçam a necessidade de um monitoramento baseado em direitos.
Trabalho da sociedade civil a favor do direito à alimentação	Para converter estes novos espaços sociais em áreas efetivas de ação de base exige-se, entre outras coisas, a informação de um monitoramento realizado sobre a mesma base da sociedade ou através da participação popular no acompanhamento dos programas públicos e dos projetos locais.

2.2. POSSÍVEIS DESAFIOS

As limitações ou desafios que podemos encontrar numa determinada realidade normalmente relacionam-se com a realização do direito humano à alimentação adequada e têm implicações práticas na forma de monitoramento deste direito. Noutros casos, podemos encontrar limitações mais específicas da implementação de um monitoramento baseado nos direitos. O importante é antecipar o seu impacto numa determinada área e preparar-se adequadamente.

POSSÍVEIS DESAFIOS PARA O MONITORAMENTO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Entendimento do conceito de direito à alimentação adequada	Muitos funcionários não entendem corretamente o verdadeiro significado e importância do “direito à alimentação adequada” e do que é necessário para torná-lo realidade. Além disso, pode existir uma grande diferença entre a forma como as autoridades pretendem cumprir o direito à alimentação adequada e como efetivamente o põem em prática.
Limitações institucionais	A fragmentação da responsabilidade institucional para a segurança alimentar muitas vezes envolve responsabilidades fragmentadas de monitoramento e atividades de monitoramento pouco coordenadas. Verifica-se igualmente uma forte tendência para que as instituições governamentais, as agências de doadores e inclusive as instituições acadêmicas se fragmentem por setores, o que coloca uma barreira para o desenvolvimento de um quadro de monitoramento integrado. Além disso, em muitos casos não se desenvolveu uma cultura institucional para a realização de um monitoramento relacionado com os direitos humanos.
Limitações decorrentes das sensibilidades e compromissos políticos	Frequentemente os compromissos políticos não são acompanhados pela necessária implementação. Como o monitoramento pode revelar essa falta de ação, poderá ocorrer alguma retração no mesmo. Também pode acontecer que as considerações políticas influenciem a seleção dos indicadores utilizados no monitoramento, fazendo com que os critérios mais relevantes para o monitoramento baseado nos direitos e no direito à alimentação adequada não sejam incluídos por cobrirem temas politicamente sensíveis ou que possam revelar a falta de progresso.
Sistemas de informação frágeis	Um monitoramento do direito à alimentação adequada deve basear-se nos sistemas de informação existentes, mas estes podem apresentar lacunas na cobertura geográfica, desagregação, pouca validade e atrasos na disponibilização de dados, incompatibilidade entre os diferentes grupos de dados ou alcance limitado. As limitações de recursos podem pôr em causa a sustentabilidade dos sistemas de informação e de monitoramento a longo prazo.
Falta de capacidade técnica para monitorar o direito à alimentação adequada	O monitoramento baseado em direitos requer conhecimento técnico, experiência e destreza no manuseamento dos princípios e abordagens de direitos humanos. Em muitos países não existe essa capacidade.

2.3. COMO ENFRENTAR ESTES DESAFIOS?

Alguns dos possíveis desafios que identificámos não são exclusivos da implementação do monitoramento baseado nos direitos. Em particular, as limitações institucionais e as fragilidades dos sistemas de informação afetam a qualidade da supervisão das políticas e dos programas socio-económicos, incluindo a segurança alimentar, a nutrição e as medidas para a redução da pobreza. Apresentamos de seguida algumas orientações para enfrentar os desafios na implementação de um monitoramento baseado em direitos.

Criar um ambiente político favorável que permita a realização do direito à alimentação adequada

A incorporação do direito à alimentação adequada deve unir-se aos esforços relacionados com a incorporação dos temas de segurança alimentar e nutricional, para a qual podem contribuir significativamente a capacitação, a educação pública, a sensibilização e a promoção. Se as questões relacionadas com o direito à alimentação adequada forem incluídas no planeamento da segurança alimentar e nutricional e nos documentos políticos, gerar-se-á uma procura de informação do monitoramento baseado nos direitos no contexto das estratégias e políticas.

Introduzir a abordagem de direitos humanos em processos de monitoramento em curso

O objetivo final de um monitoramento baseado no respeito dos direitos humanos é que a sua prática se torne parte das normais atividades de rotina. O monitoramento baseado nos direitos deve iniciar-se a partir das atividades de monitoramento que já estejam em andamento e deve conferir valor acrescentado a esses processos através da introdução de abordagens baseadas nos direitos.

Reforçar as capacidades institucionais

Os profissionais responsáveis ou envolvidos no monitoramento das medidas relacionadas com o direito à alimentação adequada necessitam de ter a capacidade para poder assumir as suas responsabilidades de forma adequada. Por capacidade entende-se:

- estar motivado e entender claramente a pertinência e importância do que se deve fazer;
- dispor de autonomia face à autoridade delegante;
- estar empoderado e ter acesso adequado aos recursos humanos, financeiros e organizacionais; e

- possuir as competências necessárias para realizar as tarefas da sua responsabilidade, incluindo conhecimentos técnicos adequados, capacidades de gestão, capacidades de comunicação e ideias condizentes com os deveres estabelecidos.

Sensibilização e educação pública

Sensibilizar os titulares de direitos e os titulares de obrigações é fundamental para operacionalizar o direito à alimentação adequada a nível nacional. As pessoas só poderão participar de forma significativa se dispuserem de informação adequada e fiável, e se estiverem cientes dos problemas que afetam o seu direito à alimentação adequada. Isto também se aplica à implementação do monitoramento baseado nos direitos.

Os fornecedores de informação devem entender claramente como incorporar as abordagens baseadas nos direitos nas suas atividades de monitoramento. Os utilizadores da informação final do monitoramento baseado nos direitos também devem compreender como supervisionar a informação de forma a que esta possa ser utilizada e interpretada para auxiliá-los no seu próprio raio de ação e respetivas responsabilidades.

As instituições nacionais de direitos humanos e as redes de organizações não-governamentais para o direito à alimentação podem empreender ações de sensibilização dirigidas quer aos titulares de direitos quer aos titulares de obrigações. Neste tipo de atividades pode ser interessante envolver “embaixadores” do direito à alimentação, ou seja, pessoas socialmente relevantes que estão cientes e sentem um compromisso pessoal com a defesa do direito à alimentação.

Responsabilidade institucional no monitoramento do direito à alimentação adequada e alianças entre Governo e sociedade civil

A responsabilidade institucional do monitoramento do direito à alimentação adequada cabe às instituições do Estado. Dada a natureza multisetorial deste direito, devem ser definidas com clareza as suas competências e estabelecidos os mecanismos de coordenação adequados para evitar a fragmentação da responsabilidade institucional.

Será igualmente importante a continuidade no tempo do monitoramento do direito à alimentação, tanto no seu conteúdo como nos seus procedimentos, independentemente das alterações políticas que se possam verificar.

Os funcionários públicos sobre quem recaia esta responsabilidade institucional devem estar cientes das suas obrigações e deveres neste âmbito, desenvolvendo uma cultura institucional de monitoramento baseado e centrado nos direitos.

As alianças entre o Governo e a sociedade civil são cada vez mais importantes no desenvolvimento e implementação da segurança alimentar e nutricional e dos programas de redução da pobreza. As organizações não-governamentais e comunitárias que operam efetivamente no âmbito regional e comunitário chegam mais facilmente às pessoas mais necessitadas do que a maioria das entidades governamentais e, além disso, desenvolvem e aplicam metodologias participativas de monitoramento e avaliação mais adequadas para medir as causas da insegurança alimentar e da desnutrição a nível local.

Um monitoramento baseado nos direitos deve aproveitar todas as vantagens das alianças Governo-sociedade civil e incorporar adequadamente as metodologias relevantes aplicadas pelas organizações não-governamentais. Em alguns países, as organizações da sociedade civil desempenham um papel determinante no monitoramento da realização do direito à alimentação adequada.

3 AGENDA ANALÍTICA E METODOLÓGICA PARA O MONITORAMENTO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O monitoramento baseado em direitos introduz dimensões analíticas e metodológicas adicionais ao monitoramento convencional:

- a forma como se analisam os resultados e os impactos das políticas e programas;
- identificação dos seus beneficiários;
- definição clara das razões pelas quais os grupos identificados se encontram em situação de insegurança alimentar e/ou são vulneráveis a essa situação;
- avaliação ao longo do tempo dos processos de implementação das medidas em favor do direito à alimentação e do desempenho dos serviços públicos para verificar a sua conformidade com os princípios dos direitos humanos;
- desenvolvimento de indicadores baseados nos direitos; e
- desenvolvimento e adaptação de metodologias de monitoramento que incorporem os princípios de participação, inclusão e capacitação dos grupos de titulares de direitos, mesmo que tenham pouco conhecimento técnico ou pouca experiência.

3.1. AGENDA ANALÍTICA

As linhas de análise que devem acompanhar e impulsionar um processo de monitoramento baseado nos direitos são, em boa medida, condicionadas pela importância que, a partir desta perspectiva, assumem a distribuição dos benefícios das políticas e programas, a identificação dos beneficiários, a necessidade de identificar os grupos mais vulneráveis e as razões da sua vulnerabilidade. A partir da abordagem de direitos, a equidade exige que os mais necessitados beneficiem da mais alta prioridade na implementação das políticas, programas e projetos.

Análise da situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade

Esta análise, por sua vez, integra várias dimensões:

- identificação e caracterização dos grupos da população vulneráveis e em situação de insegurança alimentar;
- análise das causas que explicam as razões pelas quais se encontram em situação de insegurança alimentar; e
- estabelecimento - a partir da informação fornecida por esta análise - de objetivos e pontos de referência para comparar e monitorar o progresso ao longo do tempo.

Inventário de políticas, programas e projetos e análise dos seus respetivos impactos

Os processos de formulação e implementação das políticas e programas, bem como a análise dos seus efeitos distributivos, particularmente para os grupos vulneráveis e em situação de insegurança alimentar, são parte da análise baseada nos direitos.

Estas análises também devem estar diretamente ligadas à identificação de medidas corretivas apropriadas para:

- melhorar as políticas e programas dirigidos aos mais necessitados;
- reduzir ou aliviar os eventuais efeitos negativos da implementação das políticas e programas na realização do direito à alimentação adequada;
- reforçar os efeitos positivos; e
- contribuir para a formulação de novas políticas, programas e projetos sobre direitos humanos com base no impacto pretendido.

Análise das dotações e das despesas do orçamento

Os compromissos políticos para o direito à alimentação adequada também devem refletir-se nos orçamentos públicos. Um alto nível de compromisso deve traduzir-se numa proporção significativa de recursos públicos alocados e gastos em medidas que tenham como objetivo promover o direito à alimentação adequada.

A análise do orçamento público³ pode ser uma boa ferramenta de monitoramento do nível/ grau em que os compromissos políticos com vista à realização do direito à alimentação

³ Pode ser consultado o Caderno 8 desta coleção para aprofundar a análise em orçamentos públicos.

adequada estão a ser apoiados por dotações de recursos públicos e gastos reais. Esta análise pode permitir a criação de indicadores de processo que sejam úteis para:

- avaliar a implementação de instrumentos políticos específicos;
- detetar os procedimentos de implementação discriminatórios; e
- analisar se as dotações e as despesas são consistentes com a realização progressiva dos direitos económicos, sociais e culturais (DESC).

3.2. AGENDA METODOLÓGICA

Podemos identificar, pelo menos, três temas metodológicos transversais relacionados com o monitoramento baseado no respeito dos direitos: identificação de indicadores; identificação de utilizadores e fornecedores de informação; e metodologias com abordagem participativa.

Identificação e desenvolvimento de indicadores para o monitoramento baseado nos direitos

Muitas das discussões técnicas relacionadas com o monitoramento dos direitos económicos, sociais e culturais têm que ver com os indicadores. Em muitos países podemos encontrar conjuntos de indicadores relevantes para a insegurança alimentar, para a vulnerabilidade e para a pobreza, devendo estes servir de base para o desenvolvimento de um monitoramento baseado nos direitos quando seja necessário. No entanto, convém assinalar que os referidos indicadores muitas vezes são utilizados mais para cobrir os prováveis impactos ou resultados das medidas em favor do direito à alimentação adequada, do que para identificar os processos através dos quais essas medidas são implementadas. Ou seja, geralmente são indicadores para a avaliação do impacto e não para o monitoramento do processo.

Como primeiro passo, deve iniciar-se a partir do que já existe, avaliando os indicadores disponíveis e a sua utilização real, mas olhando através da “perspetiva dos direitos humanos”. Muitos indicadores de resultado criados no âmbito de sistemas de monitoramento convencional da segurança alimentar podem ser adaptados para supervisionar o progresso real da realização do direito à alimentação adequada. Também é importante, no contexto de um monitoramento baseado nos direitos, compreender os processos de implementação das medidas políticas e dos programas.

Identificar e desenvolver os indicadores para monitorar o direito à alimentação adequada exige muitas contribuições específicas:

- um quadro conceitual-analítico que especifique o que vai ser monitorado;
- um conjunto de princípios orientadores dos direitos humanos e de considerações metodológicas que ajudem na seleção dos indicadores;
- um inventário dos possíveis indicadores que já estão sendo consideradas como parte das atividades de processos de monitoramento em curso;
- uma avaliação destes indicadores, da sua relevância para o quadro de monitoramento e da possibilidade de que eles sejam preparados e analisados consistentemente de acordo com os princípios dos direitos humanos;
- outros princípios normativos ou padrões aceites internacionalmente que sejam relevantes para o que vai ser monitorado; e
- indicadores adicionais que precisem ser identificados ou elaborados para completar o quadro do monitoramento.

A modificação dos indicadores em preparação ou utilização e o desenvolvimento de indicadores adicionais devem ocorrer gradualmente, de modo a não sobrecarregar as atividades de monitoramento em curso.

Um aspeto importante é que a identificação dos indicadores adequados deve envolver diretamente todos os interessados, incluindo os gestores de programas, os legisladores e os representantes dos grupos vulneráveis ou em situação de insegurança alimentar, de forma a que os indicadores respondam às perguntas colocadas pelos diferentes grupos de utilizadores que participam neste processo.⁴

Identificação dos utilizadores e dos usos da informação de um monitoramento baseado nos direitos

No monitoramento baseado em direitos é necessário identificar:

- Quem são os utilizadores finais da informação de um monitoramento baseado nos direitos?
- Para que propósitos necessitam dessa informação?
- Quem são os fornecedores de informações para o monitoramento?
- O que se pode fazer para ajudar os diferentes grupos de interessados a transformar as informação resultante do monitoramento em decisões e ações melhores e mais eficazes?

⁴ Pode ser consultado o Caderno 8 desta coleção para aprofundar a análise em orçamentos públicos.

INFORMAÇÃO PARA O MONITORAMENTO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

UTILIZADORES	FORNECEDORES
<p>Os principais grupos de utilizadores da informação do monitoramento são os funcionários do Governo, os funcionários públicos, os grupos da sociedade civil que representam os titulares de direitos e os agentes do setor privado (por exemplo, os produtores e os processadores de alimentos). Em cada caso, devem ser conhecidos e levados em conta os requisitos específicos de informação destes grupos de utilizadores. As necessidades de informação devem ser consideradas antes de recolher os dados, o que ajuda a assegurar que a informação final produzida e divulgada é técnica e socialmente acessível e relevante para os diferentes grupos de utilizadores.</p>	<p>O direito à alimentação adequada é um direito multifacetado que está entrelaçado com outros direitos económicos, sociais e culturais, assim como com outros direitos políticos e civis. Monitorar o direito à alimentação adequada requer informações de diferentes fontes a vários níveis, tais como bases de dados setoriais, censos, inquéritos nacionais, análises da pobreza e da vulnerabilidade, análises dos meios de subsistência, análises das políticas, avaliações de programas, análises da situação de segurança alimentar e nutricional, etc.</p>

QUADRO INSTITUCIONAL DO MONITORAMENTO

O monitoramento baseado nos direitos também requer o estabelecimento de um quadro institucional que especifique:

- as instituições e organizações que participarão nos principais componentes do processo de monitoramento e como serão repartidas as responsabilidades de recolha e análise de informação entre as entidades;
- que instituição terá a responsabilidade primária de monitoramento;
- a forma como a informação do monitoramento será trocada (horizontal e verticalmente) entre as instituições e organizações nacionais e regionais;
- quais são as capacidades institucionais existentes e quais são as lacunas para realizar; corretamente um monitoramento do direito à alimentação adequada com base nos direitos; e
- como garantir que a informação do monitoramento esteja diretamente ligada à tomada de decisões e ações.

Idealmente, a implementação do quadro institucional deve ocorrer em estreita colaboração entre o Governo e a sociedade civil.

A promoção de um diálogo contínuo e estruturado entre os utilizadores e os fornecedores da informação pode contribuir para garantir que a informação de um monitoramento baseado nos direitos seja:

- oportuna;
- relevante para as responsabilidades dos titulares de obrigações e para as suas necessidades de informação;
- técnica e socialmente acessível aos utilizadores da informação aos quais se destina; e
- divulgada de forma adequada entre os diferentes grupos de utilizadores.

Os titulares de direitos e os seus representantes constituem um importante grupo de utilizadores da informação do monitoramento baseado nos direitos. O direito à informação é essencial para reivindicar os outros direitos, já que o acesso à informação capacita e dá um significado real de participação, permitindo aos titulares de direitos:

- reafirmar e reivindicar os seus direitos;
- participar nos debates e consultas sobre políticas públicas;
- participar nos mecanismos sociais de controle que conduzem à responsabilização dos titulares de obrigações;
- planejar ações independentes para fazer frente aos problemas prioritários;
- desenvolver esforços de mobilização política e social; e
- adquirir maior consciência e entendimento dos seus direitos humanos.

Um sistema de monitoramento é ajustado aos direitos quando os resultados das informações se dirigem aos grupos específicos de titulares de direitos e quando o conteúdo e os métodos de divulgação têm totalmente em conta as limitações de acesso às informações que esses grupos enfrentam.

Abordagens participativas do monitoramento

Muitas vezes, tanto a participação no processo de monitoramento como o acesso à informação são limitadas a pequenos grupos técnicos. No caso do monitoramento baseado em direitos, o processo deve ser participativo e inclusivo, utilizando para esse fim metodologias adaptadas pelos e para os sujeitos envolvidos no monitoramento.

A participação pode vir diretamente dos titulares de direitos ou indiretamente através das organizações que representam os seus interesses, tais como organizações de defesa e proteção do consumidor e as organizações de base comunitária.

O significado do conceito de participação pode englobar desde as pessoas a quem são pedidas as informações, aqueles que são consultados sobre determinados temas, e até processos de monitoramento iniciados e realizados pela própria população diretamente beneficiada pelos resultados do monitoramento. Neste último caso, as pessoas são empoderadas através da aprendizagem, é respeitada a sua capacidade de auto-determinação e aumenta a sua capacidade de reivindicar os seus direitos e exigir a responsabilização dos Governos.

- Faça um inventário das principais políticas e programas que estão em desenvolvimento na sua área de trabalho relacionados com grupos em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade.
- Que efeitos estão a produzir sobre esses grupos?
- A sua implementação está a ser feita de uma forma que respeita os princípios dos direitos humanos?
- Conhece algum processo de monitoramento do direito à alimentação ou da segurança alimentar e nutricional que esteja a ser realizado no seu país ou região? Incorpora algum dos elementos próprios de um monitoramento baseado nos direitos humanos?

Esta coleção de CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO foi realizada a partir do conteúdo das publicações que fazem parte da Caixa de Ferramentas Metodológicas sobre o Direito à Alimentação, elaborada pela Equipe do Direito à Alimentação da FAO.

Os CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO foram elaborados no âmbito do projeto “Respostas coerentes de segurança alimentar: incorporar o Direito à Alimentação nas iniciativas de segurança alimentar globais e regionais”, co-financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).



Para mais informações sobre a Caixa de Ferramentas Metodológicas sobre o Direito à Alimentação visite o sítio web: www.fao.org/righttofood ou entre em contato conosco: righttofood@fao.org

CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

1. O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições
2. Desenvolvimento de leis específicas sobre o direito à alimentação
3. Revisão da compatibilidade de leis setoriais com o direito à alimentação
4. Aspectos gerais do monitoramento do direito à alimentação
5. Procedimento para o monitoramento do direito à alimentação
6. Informação para o monitoramento do direito à alimentação
7. Avaliação do direito à alimentação
8. Advocacia para o direito à alimentação a partir da análise de orçamentos públicos
9. Quem é quem no direito à alimentação
10. Formação sobre o direito à alimentação

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) agradece ao Governo de Espanha pelo apoio financeiro que tornou possível a publicação deste caderno.

